

论我国法院适用宪法的“体制空间”

朱福惠^{*}

[内容摘要] 作者认为我国法院虽然没有宪法解释权,但是法院在审理涉及到公民权利的案件时可以直接适用宪法,在我国违宪审查制度尚未确立的条件下,可以通过司法手段充分保障公民的权利,而且在我国现行宪法体制的框架内,法院适用宪法仍然有较大的“空间”。

[关键词] 宪法适用 宪法解释 宪法监督

保障宪法的实施已经成为当代中国法治建设中的热点问题,由于受苏联法学和计划经济的消极影响,我国宪法长期以来没有发挥其应有的作用,表现为公民基本权利“虚置”,国家机关的权力没有受到宪法的有效约束,国家政治生活和社会生活中出现的违宪现象也没有及时处理。这种状况显然与民主和宪政的发展不相适应,为此理论界从上个世纪80年代开始对违宪问题进行了热烈的讨论并提供了基本的政策主张。现行宪法制定时,有些学者曾建议在全国人大内设置专门的宪法监督机构——宪法委员会。^①90年代以来,法学界从不同的角度论述了宪法监督的理论和制度,其中尤其着重外国宪法监督体制的介绍和我国建立专门宪法监督机构的可行性与必要性。在司法界,法院开始抛弃传统的观念,在审判实践中直接援用宪法来保护公民的基本权利。^②然而,由于受宪法确立的宪法监督体制的制约,法院对公民基本权利的司法保护在理论和实践上需要进一步论证。本文从公民基本权利的宪法保护形式以及与此相关的保障机制的基础上,探讨我国法院具有适用宪法的“体制空间”。

一. 法院对公民基本权利的直接保护和间接保护

制定宪法的目的在于保护公民的基本权利并规范政府的权力。因此,宪法的权威性便必然体现为公民基本权利是否得到宪法的保护,而不论宪法为此设置了一种什么样的监督体制。根据法理,宪法也是法,它具有法律的一般特征;宪法规范是一种强制性的规范。因此宪法的法律特征决定了国家机关能够适用宪法解决现实问题,它说明宪法不是道德说教,而是具有法律力量的。^③宪法作为国家的根本法,它确认公民的基本权利、限制政府权力的范围和行使方式等都是其保护公民基本权利的手段。但这些规定毕竟是纸上的东西,如果宪法不是公民用于维护自己权利的法律,也不为国家机关适用,那么它即使具有最高的法律效力,也不会为国家机关和公民所重视。

^{*} 朱福惠,男,厦门大学法律系副教授、法学博士。

^① 许崇德:《学而言宪》,法律出版社2000年版,第7页。

^② 最高人民法院于2001年8月13日就侵犯公民宪法上规定的受教育权是否应当承担法律责任进行司法解释,引起了理论界的极大关注。

^③ 杰罗姆·巴伦、托马斯·迪恩斯:《美国宪法概论》,刘瑞祥等译,中国社会科学出版社1995年版,第10页。

宪法具有司法适用性是法院适用宪法解决案件的前提,法院对公民基本权利的保护是一种司法保护,但司法保护并非公民基本权利宪法保护的惟一手段,立法和行政救济也是公民基本权利的重要保护手段。法院对公民基本权利的保护主要有两种基本方式。

第一种方式是间接保护的方式。即宪法对公民权利的确认由普通法律加以具体化,并由普通法律设置相应的保护手段。它意味着公民的权利受到侵犯时,可以按照法定程序向法院提起诉讼,请求救济。此种方式主要适用于公民与公民之间、公民与法人之间的权利争端。如宪法确认公民的人格权,便在民法通则中具体化并由民事法律加以保护,侵犯了公民的人格尊严应当承担相应的民事责任。因此,凡宪法确认的公民基本权利在普通法律中已经具体化并规定了相应的保护手段时,法院不需要直接适用宪法来解决此类案件。宪法中的基本权利大部分通过普通法律来具体化,通过普通法律由法院来保护公民的权利是主要手段和方式。

第二种方式是直接保护方式。即公民的基本权利受到侵害时,由国家机关按照法律程序直接适用宪法解决。同时,公民的基本权利没有通过普通法律具体化或者普通法律规定的不够明确,为保障公民的基本权利,法院可以直接适用宪法的规定。

首先,由于国家权力具有侵略性和扩张性的特点,对公民基本权利构成潜在的威胁。因此,宪法在规范国家权力时确立国家机关相互监督和相互制约的原则,从客观上起到保护公民权利的作用。设置专门的监督机关裁决国家机关行使公权力是否违反宪法和法律是监督宪法实施的主要内容。如果政府的立法和行政行为违反宪法并对公民的基本权利产生了实质性影响,应当由专门的宪法监督机关按照宪法规定的程序来处理,因为国家机关的行为是否符合宪法的规定、原则和精神不是一个普通的法律问题,而是是否符合宪法的问题,对立法行为的判断便涉及到国家权力运用的合法性。同时,为了保障国家机关行使管理公共事务的权力,宪法和法律对国家机关的主要官员作出了某些保障性的规定,如有些国家的宪法规定总统非经弹劾去职不能由普通法院追究刑事责任,从而导致国家机关主要官员的违法难以由普通法律加以惩罚,而宪法是规定国家机关的组织与活动原则的法律,只有直接适用宪法才能及时追究政府官员的法律责任。对国家机关行使权力的合宪性往往由宪法设置的专门监督机关来判断,在普通法院监督制的美国以及在宪法法院监督制的德国,法院行使判断权;而在非法院监督体制的国家,则由专门的宪法机关或者由议会来判断。

其次,公民之间以及公民与法人之间侵害基本权利的案件,虽然主要通过普通法律来解决,但并不是说一切此类案件普通法律都能解决。当出现下述情形时,国家机关尤其是司法机关必须适用宪法:宪法确认的公民基本权利普通法律没有具体化,当出现权利争执时,国家机关在普通法律上找不到相应的依据,只能直接适用宪法。同时,宪法上所列举之基本权利并没有穷尽公民的权利,也不能将宪法对公民权利的列举视为对公民权利范围的限制,随着经济与社会的发展,公民的基本权利在范围上进一步扩大,如环境权、获得国家赔偿权、社会保障权等等,这些权利随社会的进步而产生,在宪法尚未作出新的规定时,从法律规范上来说这些权利没有为宪法确认,但我们不能因此而否定公民不能享有这些权利或者说公民的这些权利不能由宪法所保护。另外,某些公民的基本权利不能由普通法律具体化,或者虽然普通法律作出了相应的规定,但并没有充分体现基本权利的本质内容。如有些国家的宪法规定不经正当法律程序不能剥夺生命、自由和财产,这一规定虽然保护的是公民的财产权和生命权,但国家机关在限制或剥夺这些权利时应当通过正当法律程序,然而何谓正当法律程序,则普通法律很难具体化。还有宪法确认的受教育权、平等权等等与其它基本权利有密切的关联,体现在社会生活的不同领域将会出现不同的含义和表现形式,因此不同的法律对之作出规定可能会出现范围上的交叉,只有直接适用宪法或者根据宪法的原则和精神来作出相应的处理。

二. 法院的宪法适用权

法院在公民基本权利的直接保护和间接保护中均发挥极重要的作用,并在不同的政治体制中有不同的表现形式,但都涉及到法院的宪法适用问题。在法理学上,对法的适用有不同的理解,一般认为法的适

用“特指拥有司法权的机关及司法人员依照法定方式把法律规范应用于具体案件的活动。”^① 这是从狭义的角度来讲的, 广义的法律适用应当包括行政执法和裁决, 立法机关根据法定程序适用宪法和法律监督其它国家机关的活动等, 这些活动大都具有程序性、专业性和强制性的特点, 只不过立法与行政机关对法律的适用具有不同于司法适用的形式特征。

宪法适用的基本原理与普通法律并无实质性的差异, 但宪法是国家的根本法, 调整特定的社会关系, 宪法责任与一般法律责任也不同, 宪法适用所要达到的目标与普通法律适用所企求达到的目标也不同。因此, 法院能否适用宪法以及在何种条件下适用宪法涉及到政治权力的配置。宪法是法律中的一种, 应当由法院来适用; 法院具有保护公民权利的职责; 因适用法律而必须有解释法律的权力; 因宪法赋予的管辖权而取得对行政行为的监督权等等, 这些都是法院适用宪法的理论依据, 为了维护宪政秩序并保护公民的基本人权, 必须有相应的宪法监督体制, 宪法确认专门监督机关与非专门监督机关在适用宪法上的分工, 这是我们理解法院适用宪法的现实依据。世界各国的宪法监督体制按照一定的标准大致可以划分为四种模式, 即普通法院监督模式、宪法法院监督模式、宪法委员会监督模式以及议会监督模式。在这四种模式中, 法院的宪法适用权限和方式有较大的区别, 在普通法院审查体制下, 法院有权直接适用宪法裁决国家权力行使的合宪性, 有权直接适用宪法裁决社团、法人和公民的行为是否构成对他人基本权利的侵害。在这种体制下, 法院是专门监督宪法实施的机关, 拥有解释宪法的权力。其它三种监督体制都是非普通法院监督体制, 其中宪法法院监督体制虽然具有普通法院审查体制的一般特征, 但宪法法院为专门法院, 与普通法律在案件管辖权上有明确的分工, 实际上就是将宪法监督权从普通法院中分离出来, 由专门法院来行使的体制。在非普通法院监督体制下, 普通法院不是监督宪法实施的专门机关, 其适用宪法的权限受到严格的限制, 即法院不能审查立法机关制定的法律是否符合宪法, 也没有解释宪法的权力。

在四种宪法监督体制中, 虽然在宪法监督权的配置方面有很大的不同, 但也有以下两个共同特点: 其一, 专门宪法监督机构适用宪法与其它国家机关适用宪法相结合。但只有专门监督机关才有权解释宪法, 其宪法解释对一切国家机关有约束力。其二, 专门宪法监督机关主要解决国家机关权力是否合宪的问题, 在非普通法院监督体制下, 法院和其它国家机关都在法定的职权范围内适用宪法解决特定的宪法问题, 许多国家的宪法规定, 总统或其他高级政府官员违反宪法和法律, 由议会通过特别司法程序——弹劾来追究法律责任。在实行行政法院体制的法国, 行政行为是否合法以及立法机关的立法是否应当承担赔偿责任均由行政法院裁决; 总统和议长有权将议会已经通过的法律提交公民复决。英国法律规定部长有权接受公民对下级行政机关的申诉并作出相应的处理。由于宪法监督体制具有上述特点, 因此宪法监督体制是一种由专门机构为主体, 其它国家机关在宪法规定的范围内行使保障权的体制。

宪法监督体制的特点充分反映出宪法适用与普通法律适用的区别, 由于公民的基本权利涉及到社会生活的广泛领域, 宪法监督的目标在于既要阻止国家权力又要阻止非公共权力对公民权利的侵犯, 虽然设置专门的机构来处理违宪问题是必不可少的, 但专门机构受到分权与制约原则的约束, 其权力的行使是有限的, 以有限的权力去保护公民广泛的基本权利显然是不够的。因此, 其他机关在其职权范围内负有保护公民权利的职责, 公民认为其基本权利受到侵犯时, 可以有多种救济途径, 直到穷尽一切救济手段。

法院在具体案件中直接适用宪法, 但在普通法院监督体制和非普通法院监督体制下其适用范围和方式有很大的差别, 在非普通法院审查体制的国家, 法院虽然没有审查法律合宪性的权力, 也没有解释宪法的权力, 但如果法院在处理案件过程中基于保护公民权利的需要, 在普通法律没有作出规定或者规定的不明确的情况下, 可以根据宪法的规定对普通法律的含义和法律规范的适用作出解释, 此种解释虽然援用了宪法, 但不是宪法解释, 而是对一般法律的解释。在个别国家如英国, 由于没有成文宪法, 法院适用的法律中包括宪法性法律, 法院在适用法律的过程中不能审查议会制定法是否合宪, 但也有权在审理案件时依据

① 沈宗灵主编:《法理学》, 高等教育出版社 1994 年版, 第 344 页。

遵循先例的原则而拒绝适用某一法律,有些国家的宪法规定,议会提出的弹劾案由普通法院审理。^①除法院外,议会直接适用宪法维护公民的基本权利,如议会对行政机关是否遵守宪法的监督,议会对公民申诉的处理等等。

三. 我国法院直接适用宪法的依据

近年来,最高人民法院以及地方法院适用宪法审理涉及到公民权利的案件,引起了法学界的关注。最高法院是否有权适用宪法裁决案件?是否有权解释宪法?是否会冲击全国人大常委会的权力?其发展的前景如何?这些问题迫切需要从理论上进行深入的探讨。

我国现行宪法以全国人大常委会为宪法监督实施的机关,全国人大常委会有权解释宪法和法律,有权审查行政法规、规章、自治条例和单行条例是否符合宪法和法律,有权审查行政机关以及地方权力机关的决定和命令是否合法并作出相应的决定。适应这一体制,我国现行宪法没有赋予法院对法律和法规的合宪性审查权,在行政诉讼法和行政复议法中也排除了对抽象行政行为的审查权。它意味着法院只能严格执行权力机关制定的法律,当行政法规和地方性法规发生冲突影响法院对案件的审理时,法院只能依法提请有权处理的机关作出决定。从形式上来看,法院完全是被动执行法律和法规的机关,但这一体制并没有排除法院对宪法的适用,在我国现行宪法体制的框架内,法院适用宪法仍然有较大的“空间”。

第一,从公民基本权利的保护体制来看,法院有直接适用宪法的空间。如上文所述,专门宪法监督机构的职责主要在于裁决国家权力行使的合宪性,对于非国家权力对公民权利的侵犯仍然由普通法院来处理,这在非普通法院监督体制的国家表现的极为明显。为防止国家权力侵犯公民权利,宪法设置专门的机关适用专门的程序对国家机关行使权力的合宪性进行审查。我国现行宪法规定全国人大常委会审查下级国家权力机关和同级行政机关制定的法规、规章是否合宪,上级权力机关有权审查下级权力机关以及同级行政机关的规范性文件、决定和命令是否符合宪法与法律。但对于公民基本权利受到非国家权力侵犯而成为一个法律问题时,国家权力机关没有相应的权力,法院对此类案件的审理当然主要根据普通法律,但当普通法律没有对公民基本权利具体化,或者规定的不够全面时,法院直接适用宪法来解决案件并无不当。

第二,从我国立法体制来看,法院有直接适用宪法的空间。我国的立法体制具有多层次、多主体的特点,既有全国统一适用的法律和行政法规,又有大量的地方性法规。这种体制的优点是能够使法律的规定和实施与地方的特殊情况相符合,但也可能出现法制不统一的现象,当各种法律、法规之间的规定不一致甚至相互矛盾时,法院不能裁决何种法律、法规与宪法相符合,为避免地方保护主义和部门保护主义对司法权威产生消极影响,作为适用法律的司法机关,有权选择适当的法律予以适用,当同位法的规定不一致或相互矛盾时,法院或者选择其中之一予以适用,当案件的处理涉及到公民基本权利时,可以直接适用宪法,这是符合法理的。

第三,从我国的法律解释体制来看,法院有直接适用宪法的空间。适用法律必然会涉及到解释问题,我国现行宪法规定全国人大常委会是解释宪法和法律的机关,但是由于宪法没有详细规定宪法解释的提请程序,也没有规范解释权,使得全国人大常委会的解释难以启动,导致实际生活中需要解释宪法时,得不到全国人大常委会的解释。如改革开放过程中有关土地转让问题、国有企业资产的处理、法律法规相互冲突、规范性文件侵犯公民基本权利等等,不得不频繁启动修宪程序。全国人大常委会不对宪法作出解释,主要是程序上和体制上的不完善造成的:一方面,权力机关不受理公民和法人的宪法控诉,也不受理国家机关之间就权限不明的争执,使得宪法解释权脱离了现实生活层面。另一方面,宪法和法律没有明确国家机关提请全国人大常委会进行宪法解释的程序,当法院需要解决具体案件或者行政机关在行使权力过程中,需要对宪法的条文、原则和精神进行阐释,却没有提请全国人大常委会解释的程序。这一现状是导致我国宪法监督体制运转“失灵”的主要原因之一,如果法院在审理案件过程中需要直接适用宪法,并在适用

^① 如瑞典政府组织法规定,现任大臣和前大臣在任职期间犯罪,应当由议会立法常设委员会提出弹劾,由最高法院审理。芬兰宪法规定,如果总统或者国务委员会成员犯有叛国罪,应当由司法总监报告议会,如果议会以全体议员的四分之三多数通过,应当由司法总监向最高法院提出公诉。

时对宪法作出解释,在不侵犯全国人大常委会的宪法解释权的条件下,为保证对案件的及时审理,有权对具体案件中是否适用宪法条文作出司法解释,当然,法院的司法解释不是对宪法规范的内含、宪法的原则和精神所作出的具有约束力的阐释,而是对什么情况下适用宪法以及适用宪法中的哪些条文作出明确的说明,它不是实质意义上的宪法解释,也不能超越宪法权限而侵犯全国人大常委会的权力。

第四,从我国的法院体制来看,法院有直接适用宪法的空间。我国实行民事、刑事和行政案件均由普通法院审理的体制,与普通法系国家法院的管辖权范围大致相同;但在法官的产生、诉讼程序、律师制度以及法院的权限方面又借鉴了大陆法系国家的某些作法。虽然法院不能审查规范性文件的合宪性,但这一体制的特色说明法院在宪法的监督和实施方面必然有所作为。大陆法系的德国、法国由宪法法院和宪法委员会作为专门的宪法监督机关,但以行政法院对抽象行政行为的审查作为补充,法国宪法委员会不受理宪法诉讼,但行政法院体制相当完善,并设权限争议法庭处理普通法院和行政法院管辖权的争端,权限争议法庭在1873年布朗戈案中裁决,国家公务活动侵害公民权益不受民法原则的支配,而属于行政审判的范围。^①据此,法国行政法院在一系列的判决中确认议会的立法行为以及议会中的行政管理活动应负赔偿责任。^②同时,行政法院有权审查抽象行政行为是否合法。所以,在排除普通法院审查法律的合宪性的同时,必然要在体制上为公民基本权利的司法保护提供相应的途径。我国没有专门的行政法院,行政案件由普通法院管辖,而普通法院在审理涉及到公权力的案件时有时不得不根据宪法原则作出判断,以保护公民的基本权利并监督行政机关执行法律。

四. 结语

我国的宪法监督体制和法院体制说明法院有直接适用宪法的空间,在大力提倡法治并强化法院独立审判的条件下,法院在这一空间内直接适用宪法处理案件,保护公民权利不仅没有越权,而且在实践中提高了宪法权威。如果法院将这一权力运用于公民基本权利的保护的范围,并且不侵入全国人大的立法解释权 and 宪法解释权,就不会出现违宪的问题。法院适度地适用宪法对于完善我国公民权利的保障体制并进而推动法治进程具有极为重要的意义。

首先,可以在现行宪政体制下形成权力机关和司法机关共同监督宪法实施的体制。权力机关对宪法的监督实施起了重要的作用,但在审查范围上仅仅限于法律法规和其它规范性文件,法院在涉及到公民基本权利的案件中如果能够直接适用宪法,在客观上扩大了宪法监督的范围,从某种程度上来说弥补了我国现行宪法监督体制的缺陷。

其次,在不改变现行宪法制度框架的前提下,权力机关和司法机关在宪法监督方面的分工,有利于全国人大宪法解释权的启动。在全国人大常委会解释宪法权难以启动的情况下,应当充分发挥其它国家机关尤其是法院在宪法的监督实施中的作用,以保证宪法在我国的社会生活中真正体现出根本法的权威。法院是具体适用宪法解决纠纷的机关,与公民的日常生活发生极为密切的联系,对法律适用过程中法律法规的违宪问题容易发现,虽然无权宣布其违宪,但有权提请全国人大常委会解释;在审理非国家权力对公民权利的侵犯案件时也可以进行司法解释。

(责任编辑:殷啸虎)

^① 王名扬:《法国行政法》,中国政法大学出版社1988年版,第575页。

^② 皮纯协、何寿生:《比较国家赔偿法》,中国法制出版社1998年版,第22页。